

Educational Governance

Dr. Sybille Stöbe-Blossey
Abteilung Bildung und Erziehung im Strukturwandel (BEST),
Institut Arbeit und Qualifikation,
Universität Duisburg-Essen

Gliederung

- 1. Der Rahmen für die politikwissenschaftliche Analyse des Bildungssystems
- 2. Educational Governance: Strukturen bildungsbezogener Politikfelder
- 3. Exemplarische Analyse: Veränderungen der Governance-Strukturen im Politikfeld „Allgemeine Schulbildung“
- 4. Fazit

1.

Der Rahmen für die politikwissenschaftliche Analyse des Bildungssystems

Der kooperative Staat

1990er Jahre: Debatte zur Entwicklung des modernen Staates
(bspw. Scharpf 1991, Böhret 1993, Kaufmann 1994, Vogt 1995)

- Abgrenzung vom liberalen Minimalstaat, vom interventionistischen Hoheitsstaat und vom traditionellen Wohlfahrtsstaat,
 - Aufhebung einer strikten Trennung zwischen Staat und Gesellschaft,
 - Bewältigung von expansiv gewachsenen Aufgaben durch die Integration Privater und intermediärer Akteure,
 - Wachsende Bedeutung von Netzwerken und Verhandlungssystemen.
- breiter Konsens, aber wenig empirische Überprüfung und Politikfeldbezug

Typen von Politikinstrumenten

(Braun/Giraud 2009:162)

Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen		Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns			
		direkt	indirekt		
Hoheitsrechte des Staates	Staat als Anbieter von Dienstleistungen	Regulative Politik	Finanzierung	Strukturierung, prozedurale Steuerung	Überzeugung

- Strukturierung / prozedurale Steuerung als wesentliches Instrument im kooperativen Staat
- Ausdifferenzierung erforderlich

Der Governance-Ansatz als Paradigma politikwissenschaftlicher Analyse

These: Die Governance-Debatte bietet Analysekategorien zur Konkretisierung des Konzepts „Kooperativer Staat“.

„Governance“ beinhaltet

- die Realität des komplexen Regierens und kollektiven Handelns in Gesellschaften, in denen sich die Grenzen des Staates gegenüber der Gesellschaft als auch gegenüber der internationalen Umwelt längst aufgelöst haben;
- das Management von Interdependenzen im Sinne der Steuerung und Koordinierung interdependenter Handlungen.

Der Governance-Begriff (vgl. Benz 2004) beschreibt

- zunächst in der **Ökonomie** Steuerungs- und Koordinationsstrukturen in und zwischen Unternehmen zwecks Verringerung der Transaktionskosten (Coase, Williamson)
→ Abgrenzung gegenüber einem Steuerungsverständnis, das ausschließlich den Markt einbezieht;
- in der **Politikwissenschaft** eine institutionelle Struktur, die Elemente von Markt, Hierarchie, Netzwerken und Gemeinschaften enthalten kann
→ Abgrenzung gegenüber einem Steuerungsverständnis, das ausschließlich Hierarchie (Steuerung durch den Staat; „government“) einbezieht.

Zur Verwendung des Begriffs in der Politikwissenschaft

- **Analytisch:** Mechanismen der Steuerung und Handlungskoordination in komplexen Strukturen (externe Steuerung und Selbststeuerung) >> Governance als Analyserahmen, der die Gesamtheit der beteiligten Akteure und der Steuerungs- und Koordinationsmechanismen in den Blick nimmt
- **Deskriptiv:** „Governance versus Government“; Koordinierung durch netzwerkartige Strukturen versus Etatismus; Beschreibung einer Entwicklungstendenz im modernen Staat >> „New Governance“
- **Normativ:** Verknüpfung mit Partizipation und Zivilgesellschaft oder (neoliberal) mit Abbau staatlicher Steuerung und Leistung >> „Good Governance“

→ Hier: Analytisches Verständnis

Governance-Analyse und Politikfeldanalyse / 1

Die Governance-Perspektive erfordert eine Erweiterung der „klassischen“ Fragestellung der Politikfeldanalyse:

„Policy Analysis is what **governments** do, why they do it, and what difference it makes.“ (Thomas S. Dye 1976)

→ Schubert/Bandelow 2003: „Politikfeldanalyse fragt danach, was **politische Akteure** [Individuen und Organisationen] tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken.“

Polity-Ebene: Die Beschreibung der institutionellen Struktur eines Politikfeldes integriert unterschiedliche Akteure (keine Fokussierung auf den Staat).

Politics-Ebene: Die Beschreibung der politischen Prozesse bezieht die Handlungen unterschiedlicher Akteure sowie unterschiedliche Koordinationsmechanismen ein.

Policy-Ebene: Die Beschreibung der Politikinhalte umfasst neben Gesetzen, Verordnungen und staatlichen Programmen auch bspw. die Koproduktion öffentlicher Güter, Leistungen von Netzwerken und Eigenbeiträge unterschiedlicher Akteure.

Governance-Analyse und Politikfeldanalyse / 2

Der Governance-Ansatz

- trägt zum besseren Verständnis eines Politikfeldes bei,
 - muss angesichts unterschiedlicher Strukturen für jedes Politikfeld neu operationalisiert werden,
 - wird durch die empirische Fundierung mit Ergebnissen von Politikfeldanalysen weiter entwickelt.
- Schnittstelle zwischen Politikwissenschaft und Bildungsforschung
- Politikfeld Bildung: „Educational Governance“

Educational Governance – Governance im Bereich Bildung

Educational Governance

- bedeutet die Anwendung der Governance-Perspektive in bildungspolitischen Politikfeldern zur Analyse der institutionellen Struktur, des Handelns der Akteure, ihrer Koordinationsmechanismen und ihrer Leistungen.

New Educational Governance

- beschreibt die Entwicklung neuer Steuerungs- und Koordinationsformen im Bildungssystem.

Good Educational Governance

- würde die normative Bewertung von Steuerungs- und Koordinationsformen betreffen.

Was ist ein Politikfeld?

- Politikfeldanalyse: keine eindeutige Definition / Abgrenzung: „Was ist ein Politikfeld?“
 - Abgrenzung ist abhängig vom Erkenntnisinteresse
 - Kriterien: a) (abgrenzbare) Aufgabe, b) (im Vergleich zu nicht dazu gehörenden Akteuren) größere Kommunikationsdichte der beteiligten Akteure (Grunow 2003)
- „Bildung“ ist auszudifferenzieren in mehrere Politikfelder mit sehr unterschiedlichen Strukturen und Akteuren

2.

**Educational Governance:
Strukturen bildungsbezogener
Politikfelder**

Bildungsbezogene Politikfelder

- Elementare Bildung
- Allgemeine Schulbildung
- Berufsbildung
- Hochschulbildung
- (Weiterbildung – Segmente in unterschiedlichen Politikfeldern)

Strukturen und Akteure in bildungsbezogenen Politikfeldern

	Elementare Bildung	Allgemeine Schulbildung	Berufsbildung	Hochschulbildung
(vorrangige oder partielle) Zuordnung zu anderen Politikfeldern	Jugendhilfepolitik		Arbeitsmarktpolitik	Forschungspolitik
Europäische Union	Ausschluss von Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften Methode der Offenen Koordinierung			
		149 EU-Vertrag: „Fördermaßnahmen“, „Empfehlungen“	150 EU-Vertrag: „Maßnahmen“ (wesentliches Ziel: Mobilitätsförderung) „Europäischer Qualifikationsrahmen“ (EQR); Leistungspunktesystem	
Supranationale Koordinierung		OECD-Studien (PISA!)	OECD-Studien	Bologna-Prozess

Bund	Rahmengesetz (Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG – SGB VIII)		Berufsbildungsgesetz (BBiG)	Hochschulzulassung/Hochschulabschlüsse Art. 74 I Nr. 19 GG)
Bund-Länder-Koordinierung	Bildungsmonitoring (Art. 91b II GG)			
				Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK; Forschungsförderung nach Art. 91b I GG); „Exzellenzinitiative“
Länderkoordinierung	Partiell: KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK)	Partiell: KMK	Partiell: KMK; Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland (Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen)

Land	Ausführungsgesetze zum KJHG (Standards, Förderung); Tendenzen: Pauschalierung, Nachfrageorientierung, Bildungsleitlinien, Ansätze zur Evaluierung	Schulstruktur, Unterrichtsinhalte, Personal, Schulaufsicht („innere Schulangelegenheiten“); Tendenzen: Schulautonomie, externe Evaluation, zentrale Prüfungen	Gestaltung der Berufsschulen (vollzeitschulische Ausbildungen und duales System)	Landeshochschulgesetze (Kriterien für die Mittelvergabe); Tendenzen: Hochschul-Autonomie, Globalhaushalte, Leistungsindikatoren, Zielvereinbarungen, leistungsorientierte Mittelvergabe
Kommune	Doppelrolle: a) Strukturverantwortung (örtl. Träger) b) Träger von Einrichtungen	Schulträger („äußere Schulangelegenheiten“); Tendenz: aktiv-gestaltende Funktion („lokale Bildungslandschaften“)	Berufsschule: Schulträger („äußere Schulangelegenheiten“); Tendenz: aktiv-gestaltende Funktion insbesondere zum Thema „Übergang Schule-Beruf“	
Institution	Kindertageseinrichtung (unterschiedliche Einbindung in Trägerstrukturen)	Schule (nichtrechtsfähige Anstalten des Schulträgers); verstärkt Übertragung von Managementfunktionen	Betriebe; Berufsschulen (vgl. Schule)	Universität / Fachhochschule (Selbstverwaltungsrechte; Wissenschaftsfreiheit; Steuerung durch Kollegialgremien)

Selbstverwaltung / Interessenvertretung	Liga der Wohlfahrtsverbände; kommunale Spitzenverbände		Arbeitgeberverbände / Gewerkschaften; Kammern	Hochschulrektorenkonferenz (Stiftung)
Wohlfahrtsverbände	Doppelrolle: a) Mitwirkung an der Steuerung (Jugendhilfeaus- schüsse) b) Leistungserbringer	Partielle Dienstleistungen für Schulen (bspw. im Rahmen von Ganztagsangeboten)	Träger von berufsvorbereitenden / begleitenden Projekten	
Arbeitgeberverbände / Gewerkschaften			Mitgliedschaft in Berufsbildungsaus- schüssen (Land/Kammern), Prüfungsausschüssen und BIBB- Hauptausschuss; Außerdem Zuständigkeiten der Kammern (Überwachung, Prüfungen)	Mitgliedschaft bei Akkreditierungs- agenturen
Steuerungsmodell	korporatistisch- minimalistisch (Tendenz: korporatistisch- prozedural)	etatistisch-bürokratisch (Tendenz: etatistisch- prozedural)	etatistisch- korporatistisch	prozedural-partizipativ (früher: etatistisch- partizipativ)

3.

Exemplarische Analyse: Veränderungen der Governance- Strukturen im Politikfeld „Allgemeine Schulbildung“

Auslöser und Hintergründe für Steuerungsinnovationen im Politikfeld „Allgemeine Schulbildung“

Umfassende Steuerungsinnovationen im Politikfeld „Allgemeine Schulbildung“ im letzten Jahrzehnt (Bildungsstandards, zentrale Abschlussprüfungen, Evaluation und Schulinspektionen, Stärkung der Managementfunktion der Schule, Schulautonomie, Einbindung in regionale Netzwerke)

- Vordergründiger Auslöser: „PISA-Schock“

Hintergründe:

- „New Public Management“ / Verwaltungsmodernisierung (aber erst spät!)
- Internationale Entwicklungstrends

„A new approach to the management of education and training based on governance sets in. It lies on the **circulation of knowledge and powers between all stakeholders** (teachers and educational managers, local authorities, families, firms, etc.) and the loss of influence of the civil service. In Europe, implementing governance policies takes several forms: the **decentralisation** of formerly centralised educational systems, the application of **national accountability systems** in countries with a tradition of local autonomy, the implementation of **education and training territories**, the development of **international networks**, etc. The regulation of these mechanisms is based on managerial principles: **accountability, outcome requirements**, etc.”

(NESSE; Network of experts in Social Sciences of Education and training; http://www.nesse.fr/nesse/nesse_top)

Schule als Feld klassischer, bürokratisch-hierarchischer "Top-Down-Steuerung"? / 1

+

- institutionelle Struktur: Land – Schulaufsicht – Schule

-

- empirische Analysen von Entscheidungsprozessen weisen Netzwerkstrukturen nach (Träger 2005);
- faktische Handlungsautonomie der Lehrerschaft und begrenzte Steuerbarkeit und Technologisierbarkeit von Erziehung und Unterricht; (Rürup/Heinrich 2007);
- Schulleitungen müssen politische Vorgaben an lokale Gegebenheiten anpassen (Fend 2006).

Schule als Feld klassischer, bürokratisch-hierarchischer "Top-Down-Steuerung"? / 2

- „traditionelle Steuerung besteht aus Hierarchie und Lehrerprofession“ (Brüsemeister 2007)
- Übersteuerung bei Inputs, Untersteuerung bei Outputs (Brüsemeister 2007)
- Geschichte von „Top-Down-Reformen“ ist eine Geschichte des Scheiterns (Baumert/Cortina/Leschinsky 2008; Böttcher/Holtappels/Brohm 2008)

Veränderungen in den institutionellen Strukturen / 1

Supranationale Ebene

Kompetenzen der EU sind unverändert – aber wachsende
Bedeutung supranationaler Orientierung;

„dramatischer Anstieg des bildungspolitischen Gewichts der EU“
(Balzer/Humrich 2006)

„Einschränkung staatlicher Bildungssouveränität durch die
wachsende Akzeptanz der Ergebnisse internationaler
Leistungsuntersuchungen“

→ empirische Belege dafür fehlen (noch)

Veränderungen in den institutionellen Strukturen / 2

Föderalismusreform

- Entflechtung der Zuständigkeiten in der Bildungspolitik und Konzentration auf der Ebene der Länder
- Auflösung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung

Aber:

- Bildungsmonitoring als neue Gemeinschaftsaufgabe (prozedurale Steuerung!)
- wachsende Bedeutung der Ständigen Konferenz der Kultusminister (KMK)

Veränderungen in den institutionellen Strukturen / 3

Bundesländer

Einführung von Instrumenten prozeduraler Steuerung – aber weitgehend unveränderte Rolle der Schulaufsicht

Land und Kommune

unveränderte Trennung der Zuständigkeiten in „innere“ und „äußere“ Schulangelegenheiten – aber wachsender Gestaltungsanspruch der Kommunen

Instrumente prozeduraler Steuerung

- ... „strukturieren die Handlungsumwelt von gesellschaftlichen Individuen und Organisationen in jeweils spezifischer Weise“ (Braun/Giraud 2003)
- ... lassen sich im Hinblick auf Steuerungsinnovationen im Schulbereich in vier Kategorien ausdifferenzieren (Rürup/Heinrich 2007; Rürup 2007)
 - Reflexionsaufforderung,
 - Unterstützungsangebote,
 - Rechenschaftslegung,
 - Orientierungsvorgaben.

Konkretisierung der Kategorien

- **Reflexionsaufforderung:** Definition von Verfahren, Beteiligten und Anlässen dezentraler Entscheidungsfindung → Rahmenvorgaben für dezentrale Prozesse
- **Unterstützungsangebote:** finanzielle und personelle Ressourcen für dezentrale Prozesse, Beratung, Fortbildung
- **Rechenschaftslegung:** Berichtspflichten, (öffentliche) Berichterstattungssysteme, Formalisierung und Systematisierung externer Evaluationen
- **Orientierungsvorgaben:** Formulierung politischer Ziele

Schulautonomie und Schulevaluation

- Bildungsmonitoring, Bildungsstandards, zentrale Abschlussprüfungen, Vergleichsarbeiten: Informationen, aber keine Konsequenzen; Steuerung in Deutschland setzt an Prozessen, nicht an Ergebnissen an
 - 1990er Jahre: Schulautonomie / „Selbstständige Schule“: Gestaltungsspielräume in der Lernorganisation, der Unterrichtsorganisation, der Personalbewirtschaftung und der Sachmittelbewirtschaftung
 - 2004 bis 2007: Einführung von Verfahren der Fremdevaluation in allen Bundesländern („Schulinspektion“)
- „Das Konzept ‚Schulautonomie‘ wandelt sich von einem der einzelschulischen Organisationsentwicklung im Jahr 1999 zu einem der gesamtsystemischen Qualitätsentwicklung im Jahr 2004.“
(Rürup/Heinrich 2007)
- Autonomie und Rechenschaftslegung als „zwei Seiten einer Medaille“
- Wie geht die einzelne Schule damit um?

Die Funktion der Kommune

- Zuständigkeit für „äußere Schulangelegenheiten“ („Hausmeisterverwaltung“) – aber Möglichkeit, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung [zu] regeln“ (Art. 28 II GG)
- Wachsende Gestaltungsansprüche (Erstellung kommunaler Bildungsberichte, Einrichtung von Bildungskonferenzen, Aufbau von Bildungsbüros als kommunale Dienststellen mit Querschnittsaufgaben)
- Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages von November 2007: "Die Städte sollten Bildung als zentrales Feld der Daseinsvorsorge noch stärker erkennen und ihre Gestaltungsmöglichkeiten nutzen. Leitbild des Engagements der Städte ist die kommunale Bildungslandschaft im Sinne eines vernetzten Systems von Erziehung, Bildung und Betreuung."
- Regionale Bildungsnetzwerke: Kommune als Gestalter, Schule als lokaler Akteur, Kooperation zwischen Schule und außerschulischen Akteuren

4.

Fazit

Resumé

- Governance-Ansatz öffnet den Blick für wesentliche Entwicklungen
 - Beispiel Allgemeine Schulbildung: Zentralisierung und Dezentralisierung überlagern sich – jenseits formal-rechtlicher Regelungen; veränderte Rolle der Kommune
- (Vergleichende) Politikfeldanalyse ermöglicht Erkenntnisse über die Bedeutung von Governance-Strukturen
 - Unterschiedliche Reformintensität in den Politikfeldern (Elementarbildung und Berufsbildung eher gering; Schule und Hochschule eher hoch; Hypothese: korporatistische Elemente als „Reformengpass“)

Beispiel: Präambel des BMBF-Programms zur empirischen Bildungsforschung

- „Kernelemente einer **output- und evidenzbasierten Steuerung** sind die Orientierung an einem erwarteten Output sowie die Organisation von „Feedback“-Prozessen, die dazu beitragen, dass Informationen über den erreichten Output wiederum einfließen in den Input und in die Prozesse der Leistungserstellung. Dazu bedarf es in allen Bildungsbereichen v.a.
- wissenschaftlich fundierter Aussagen über Wirkungsmechanismen von **Lehr- und Lernprozessen**,
 - eines abgestimmten Systems von nationalen und internationalen **Leistungsuntersuchungen**,
 - der Entwicklung eines sinnvoll aufeinander abgestimmten Systems von regelmäßigen **(internen und externen) Evaluationen** und Rückmeldungen sowohl auf den verschiedenen Systemebenen als auch bei eingeleiteten Reformmaßnahmen sowie
 - einer leistungsfähigen **Bildungsstatistik**. (BMBF 2007:2)

Politikwissenschaft und Bildungsforschung

- In der (pädagogischen) Fachdebatte gibt es – mit dem Ziel einer Steigerung der Leistungsfähigkeit des Bildungssystems – eine intensive Debatte über geeignete inhaltliche Konzepte.
 - Für die Umsetzung ist eine Berücksichtigung der Implementierungsproblematik erforderlich – dies wiederum erfordert die Analyse von Governance-Strukturen.
- Bedeutung der Politikwissenschaft für die Bildungsforschung
- Politikfeldbezogene Analysen bringen empirisch-analytische Fundierung für die Weiterentwicklung der Governance-Debatte.
- Bedeutung der Bildungsforschung für die Politikwissenschaft